Les
PUBLICATIONS
DU QUÉBEC

Commission de la fonction publique

Rapport annuel 1985-1986

Québec

Le contenu de cette publication a été rédigé par la
Commission de la fonction publique

Cette édition a été produite par
la Direction générale
des publications gouvernementales

Dépôt légal — (3e trimestre 1986)
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-551-07049-X
ISSN 0481 2581

© Gouvernement du Québec

Monsieur Pierre Lorrain
Président de l'Assemblée nationale
Édifice Pamphile-Lemay
Québec (Québec)
G1A 1A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le rapport annuel de la Commission de la fonction publique. Ce rapport traite des activités de l'exercice financier se terminant le 31 mars 1986, et il vous est transmis pour dépôt à l'Assemblée nationale en conformité avec les dispositions de l'article 124 de la Loi sur la fonction publique.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président,

Gaston Lefebvre

Québec, juillet 1986

La Commission en 1985-1986

Président

Gaston Lefebvre

Membres*

Harold Hutchison

Lise Langlois

Secrétaire

Michel Poirier

Direction de la vérification

Jacques Vézina, directeur**

Guy Chabot, directeur adjoint

Jean Marquis, directeur adjoint

Direction de l'analyse et de la programmation

Jacques Milot, directeur

Gérard Lafond, adjoint au directeur

---

* Mme Lise Langlois a été nommée juge de la Cour provinciale (Tribunal du travail) au mois de novembre 1985. Le 27 mars 1986, l'Assemblée nationale renouvelait le mandat de M. Harold Hutchison à titre de membre de la Commission et procédait à la nomination de deux nouveaux membres devant entrer en fonction le 7 avril 1986, soit Mme Juliette Barcelo et M. Claude Bélanger.

** M. Jacques Milot a agi à titre de directeur de la Vérification par intérim depuis le 19 août 1985 durant l'absence de M. Jacques Vézina dont les services ont été prêtés au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos 9

Mandat et organisation 11

1. Pouvoirs de la Commission 11

1.1 Pouvoir quasi-judiciaire 11

1.2 Pouvoir d'enquête et de recommandation 11

2. Composition et organisation administrative 11

2.1 Commission 11

2.2 Secrétariat 12

2.3 Direction de la vérification 12

2.4 Direction de l'analyse et de la programmation 12

Organigramme de la Commission de la fonction publique au 31 mars 1986 13

Ressources humaines et budgétaires 13

Principales activités en 1985-1986 14

Les appels et les décisions les plus significatives 14

1. Statistiques 14

2. Les appels entendus vs ls appels prévus au rôle d'audition 17

3. Sommaire des décisions les plus significatives 17

3.1 Conditions d'admission: interprétation indûment restrictive 17

3.2 Nécessité d'entendre la cause pour déterminer si la Commission a compétence en la matière 17

3.3 Délai d'appel: circonstances justifiant la Commission de le proroger 17

3.4 L'intégration à une nouvelle classe d'emploi ne doit pas avoir pour effet de permettre l'obtention d'une promotion contrairement aux dispositions de la loi 17

3.5 Concours de promotion: manque de transparence 18

3.6 Discrimination à l'égard de certains agents de maîtrise à l'occasion d'un processus d'intégration 18

3.7 Lacunes dans l'application de la méthode d'appréciation par simulation (A.P.S.) 18

Direction de l'analyse et de la programmation 18

Analyse des projets de règlements 18

Analyse des politiques et des directives 21

Analyses particulières 22

Direction de la vérification 23

1. Vérification du recrutement et de la promotion 23

1.1 Vérification des promotions sans concours 23

1.2 Vérification des concours 24

1.2.1 Description 24

1.2.2 Bilan 24

1.2.3 Constatations significatives 25

a) Teneur des avis de concours 25

b) Vérification de l'admissibilité 25

c) Communication aux candidats des résultats de la vérification de leur admissibilité 26

d) Comités de sélection 26

e) Liste de déclaration d'aptitudes 26

2. Vérification des requêtes 27

2.1 Description 27

2.2 Bilan 28

2.3 Opinions significatives 29

a) Requête vs appel ou grief 29

b) Offre de mutation 29

c) Tenue de concours vs banque de candidats 29

d) Conditions d'admission aux concours réservés 30

e) Crédit d'expérience 30

Avant-propos

Au 31 mars 1986, deux ans se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur la fonction publique adoptée par l'Assemblée nationale en décembre 1983. Les modifications de structures découlant du nouveau partage des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines qui y étaient prévues, l'élaboration de la réglementation par le Gouvernement, l'Office des ressources humaines et la Commission de la fonction publique et le remplacement des règlements de l'ancien ministère de la Fonction publique par les politiques et directives du Conseil du trésor sont maintenant complétés au terme de cette deuxième année d'application de la loi.

L'encadrement structurel et normatif prévu par la nouvelle loi a donc été mis en place et le Conseil du trésor, responsable de la gestion des ressources humaines de la fonction publique, a poursuivi les démarches amorcées au cours de l'année 1984-1985 pour «rénover» l'administration publique dans la direction tracée par le législateur aux articles 2 et 3 de la loi qui prescrivent que:

«2. La fonction publique a pour mission de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit, de mettre en oeuvre les politiques établies par l'autorité constituée et d'assurer la réalisation des autres objectifs de l'État.

«3. L'objet de la présente loi est de permettre l'accomplissement de cette mission. À cette fin, elle institue un mode d'organisation des ressources humaines destiné à favoriser:

- l'efficience de l'administration ainsi que l'utilisation et le développement des ressources humaines d'une façon optimale;
- l'exercice des pouvoirs de gestion des ressources humaines le plus près possible des personnes intéressées et l'application d'un régime selon lequel le fonctionnaire investi de ces pouvoirs de gestion doit en rendre compte, compte tenu des moyens mis à sa disposition;
- l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique;
- l'impartialité et l'équité des décisions affectant les fonctionnaires;
- la contribution optimale, au sein de la fonction publique, des diverses composantes de la société québécoise.»

En raison même de la conjoncture budgétaire toujours difficile, ces démarches sont davantages orientées vers l'accroissement de l'efficience de l'administration que l'on espère mieux atteindre par la responsabilisation accrue des gestionnaires en passant par la «déréglementation» dans la gestion des ressoures humaines. Les écrits produits et les discours tenus sur ce sujet nous apparaissent établir un lien très étroit entre l'improductivité dénoncée et la normalisation jugée excessive de cette gestion. C'est en accroissant la marge de manoeuvre des gestionnaires (par une réduction de l'encadrement normatif) et par leur responsabilisation accrue (en les obligeant à rendre des comptes et en leur conférant le droit à l'erreur) que la gestion des ressources humaines sera plus efficiente et que seront fournis au public les services de qualité auxquels il a droit. L'assurance en est donnée par le succès de la formule démontré dans le secteur privé. Tel est, pour l'essentiel, le discours qui est tenu.

On ne peut facilement s'opposer à cette dialectique ni même la mettre en question, sans paraître s'objecter à la rénovation voulue. Pourtant, une mise en garde s'impose contre le danger que comporte ce mouvement de pendule vers un affranchissement trop grand des contraintes normatives: ce danger réside dans l'arbitraire qui finit trop souvent par transformer le pouvoir discrétionnaire que la déréglementation procure forcément aux décideurs.

Dans l'avant-propos du rapport annuel du ministère de la Fonction publique pour l'année 1983-1984, le sous-ministre de ce ministère reproduisait une lettre qu'il avait adressée aux cadres de la fonction publique relativement à la Loi sur la fonction publique adoptée en décembre 1983 et entrée en vigueur le 1er avril 1984. Il y faisait ressortir l'originalité de cette loi par rapport à celle qu'elle remplaçait en ce que, notamment, la nouvelle loi, plutôt que de préciser les règles du jeu, définir les concepts et accorder des pouvoirs de réglementation, énonçait des principes, des orientations ou lignes de conduite servant à guider ceux et celles qui auront à l'appliquer.

Cette façon de présenter et de caractériser la nouvelle loi aux cadres du gouvernement pourrait facilement contribuer à accentuer le danger évoqué précédemment. On peut sans doute retrouver dans la loi des principes, des orientations ou lignes de conduite qui serviront à guider ceux à qui elle s'applique ou qui ont à l'appliquer. On ne doit pas craindre par ailleurs de signaler le caractère impératif et contraignant de ses dispositions. À cet égard, la loi n'est pas qu'un guide, elle impose également des obligations et prévoit des règles qui sont impératives.

La Commission a malheureusement constaté qu'à certaines occasions l'Administration s'est comportée comme si la loi n'était qu'un guide. Ainsi, à l'égard

d'une matière que le législateur a confiée à sa responsabilité de surveillance, celle du respect de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires, la Commission a dû intervenir auprès du secrétaire du Conseil du trésor relativement au caractère irrégulier de l'une des règles d'intégration au corps des agents de secrétariat que le Conseil du trésor avait négociées avec le S.F.P.Q. et qui avaient été rendues applicables aux employés non régis par la convention collective. Pour la Commission, la règle dénoncée avait pour effet d'accorder une promotion à l'encontre de l'article 42 de la loi. La Commission a estimé à plus d'une centaine le nombre de promotions ainsi accordées par le biais de l'intégration à l'encontre de la loi et ce, malgré son intervention.

D'autres situations rapportées au chapitre de la vérification du recrutement et de la promotion du présent rapport incitent la Commission à réclamer des organismes centraux et des gestionnaires des divers ministères et organismes qu'ils manifestent un souci constant du respect de la loi et de ses règlements. Dans un contexte où l'accroissement de l'efficience est poursuivi aussi prioritairement, il faut rappeler qu'il ne peut pas l'être à tout prix au point de substituer parfois cet objectif aux prescriptions de la loi.

Devoir ainsi rappeler la nécessaire subordination des objectifs d'efficience, de responsabilisation des gestionnaires et d'allègements normatifs, eux-mêmes inscrits dans la loi, au respect des obligations prescrites par ailleurs, notamment en matière de recrutement et de promotion des fonctionnaires, constitue pour la Commission une obligation qui découle des mandats que le législateur lui a confiés.

Par ailleurs, le présent rapport fait état des activités de la Commission en regard des vérifications du système de recrutement et de promotion des fonctionnaires et du caractère équitable et impartial des décisions qui affectent ces derniers. Le lecteur y constatera que, de façon générale, la vérification des concours révèle qu'ils ont été administrés conformément aux dispositions légales et réglementaires même si un certain nombre de situations problématiques y sont signalées et que plus des deux tiers des requêtes formulées à la Commission se sont avérées non fondées quant à leur caractère de partialité et d'inéquité. Toutefois, conclure de ces constatations que la loi est toujours observée et que les décisions qui affectent les fonctionnaires sont exemptes de partialité et d'inéquité serait pour le moins naïf et irréaliste. La Commission estime en effet que le respect de plus en plus observé des «rites» prescrits par les normes ne signifie pas nécessairement que la loi, tant dans sa lettre que dans son esprit, soit entièrement et intégralement observée. Pour s'en assurer davantage, la Commission devra sans doute perfectionner ses outils et méthodes d'enquête et de vérification. Elle a déjà amorcé avec son personnel des réflexions à cette fin.

Au cours de l'année terminée le 31 mars 1986, l'un des membres de la Commission a accédé à la magistrature: la commissaire Lise Langlois a en effet été nommée juge de la Cour provinciale et membre du Tribunal du travail en novembre 1985. Ce départ, tout heureux fut-il pour celle qui en faisait l'objet, a cependant eu pour effet de placer la Commission dans une situation juridique précaire en ce que le nombre minimal de trois (3) membres prescrits par l'article 106 de la loi n'a pas été respecté jusqu'à ce que l'Assemblée nationale procède à la nomination d'un troisième commissaire, ce qui a été fait le 27 mars 1986 par la nomination, à compter du 7 avril 1986, des nouveaux commissaires Juliette Barcelo et Claude Bélanger. À la même occasion, le mandat du commissaire Harold Hutchison, expiré depuis le 14 février 1986, a été renouvelé pour une période de cinq ans. Le soussigné se joint au personnel de la Commission pour leur souhaiter bienvenue et succès.

Il importe de signaler que, grâce au dévouement, à la compétence et au travail consciencieux de ses membres et de son personnel, la Commission estime avoir amélioré, en qualité et en quantité, les services que la loi lui impose de rendre en matière d'appels, de requêtes et de vérifications et ce, tout en se conformant aux objectifs de compressions qui lui ont été assignés. En dépit du nombre restreint de ses effectifs, ceux-ci ont été réduits de 15 % entre le 31 mars 1982 et le 31 mars 1986 diminuant de 51 à 43 employés réguliers alors que son effectif d'encadrement était réduit de 33 1/3 % au cours de la même période. Pour l'année terminée le 31 mars 1986, la Commission s'est acquittée de ses mandats en demeurant à l'intérieur des crédits de 2 137 200 $ qui lui ont été votés et elle est même parvenue à remettre un montant de 392 700 $ en crédits périmés.

Enfin, au chapitre du service à la clientèle, la Commission s'est employée à la préparation de deux publications qui seront diffusées dans les premières semaines de la prochaine année. Une première consiste en un guide pratique destiné aux fonctionnaires qui désirent faire appel auprès de la Commission et une seconde concerne les requêtes formulées à la Commission en matière d'équité et d'impartialité des décisions qui affectent les fonctionnaires. La Commission a également amorcé avec ses cadres une démarche de réflexion et de sensibilisation au service à la clientèle dans le but de mieux adapter ses interventions à la fois aux exigences de la loi et aux besoins des fonctionnaires et de l'administration. Cette démarche entreprise en février 1986 doit se terminer dans les premiers mois de la prochaine année.

Mandat et organisation

La Loi sur la fonction publique (L.R.Q., c. F.3.1.1) a été sanctionnée le 22 décembre 1983. Cette loi remplace celle qui était en vigueur depuis 1978.

C'est le 1er avril 1984 qu'est entrée en vigueur la majorité des articles de cette loi, dont ceux instituant la Commission de la fonction publique.

1. Pouvoirs de la Commission

Le législateur a conféré à la Commission les pouvoirs nécessaires à la réalisation des mandats qu'il lui a confiés. Essentiellement, ces pouvoirs sont de deux ordres: un pouvoir quasi-judiciaire et un pouvoir d'enquête et de recommandation.

1.1 Pouvoir quasi-judiciaire

En matière de promotion et d'examen de changement de grade, tout fonctionnaire, qu'il soit syndiqué ou non, a le droit, à titre de candidat à un concours ou à un examen, de soumettre un appel à la Commission s'il croit que la procédure utilisée pour l'admission ou l'évaluation des candidats a été entachée d'une illégalité ou d'une irrégularité (article 35 de la loi).

En outre, à l'égard des fonctionnaires qui ne sont pas régis par une convention collective, la Commission s'est vue conférer un pouvoir quasi-judiciaire à titre de tribunal administratif dans les matières suivantes (article 33 de la loi):

a) rétrogradation;

b) congédiement;

c) mesure disciplinaire;

d) relevé provisoire de fonctions;

e) classement par suite d'une intégration à une classe d'emploi nouvelle ou modifiée;

f) refus du sous-ministre du Revenu de nommer une personne reconnue coupable de certaines infractions qu'il juge incompatibles avec l'emploi à combler, sauf s'il s'agit d'un emploi à caractère occasionnel (article 145 de la loi).

La Commission tient des auditions dans les diverses régions du Québec. Elle entend les parties et leurs témoins de même que toute personne susceptible d'intervenir dans la mesure où ses droits risquent d'être directement affectés par sa décision. Les décisions de la Commission sont écrites et motivées. Elles sont finales et sans appel. Cependant, la Commission peut, pour cause, réviser ou révoquer une de ses décisions.

Les règles de preuve et de procédure applicables à ces recours sont prévues au règlement sur les appels à la Commission de la fonction publique.

Le nouveau règlement sur les appels devant la Commission a été publié à la Gazette officielle le 9 octobre 1985 et il est entré en vigueur le 24 octobre de la même année.

1.2 Pouvoir d'enquête et de recommandation

Outre le pouvoir quasi-judiciaire, le législateur a conféré à la Commission le pouvoir d'effectuer des enquêtes et de faire des recommandations aux autorités compétentes ainsi que de faire rapport à l'Assemblée nationale, si elle le juge utile. Ce pouvoir s'exerce à l'intérieur du double mandat confié à la Commission par le législateur à l'article 115 de la Loi sur la fonction publique:

a) vérifier le caractère impartial et équitable des décisions prises en vertu de la Loi sur la fonction publique et qui affectent les fonctionnaires;

b) vérifier l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires.

La Commission peut exercer son pouvoir d'enquête et de recommandation de sa propre initiative ou à la suite de plaintes qu'elle reçoit. Il importe de préciser que la vérification de l'observation de la loi et des règlements relativement au système de recrutement et de promotion s'opère principalement à l'initiative de la Commission dans le cadre d'une programmation préétablie.

En ce qui concerne la vérification du caractère équitable et impartial des décisions qui affectent les fonctionnaires, la situation est inverse en ce que la Commission intervient généralement à la suite de requêtes ou de demandes d'enquêtes.

2. Composition et organisation administrative

2.1 Commission

Selon l'article 106 de la loi, la Commission se compose d'au moins trois et d'au plus cinq membres, dont un président qui agit à titre de dirigeant d'organisme.

En 1985-1986, la Commission était composée de trois membres incluant le président.

Comme c'était le cas sous la Loi sur la fonction publique de 1978, les membres sont nommés, sur proposition du premier ministre, par résolution de l'Assemblée nationale approuvée par au moins les deux tiers des membres.

La durée du mandat des membres de la Commission est d'au plus cinq ans.

Un membre de la Commission est en poste à Montréal alors que les autres le sont à Québec.

Afin de réaliser les mandats qui lui sont dévolus par la loi de 1983, la Commission a apporté quelques modifications mineures à sa structure administrative au début de l'année 1984-1985. L'organisation administrative est maintenant constituée de trois directions. L'organigramme, reproduit ci-après, illustre cette organisation.

2.2 Secrétariat

Le Secrétariat assure le soutien administratif à l'ensemble de la Commission, et particulièrement dans le domaine de la gestion des ressources humaines, financières et matérielles.

Le Secrétariat s'occupe également de la production du rapport annuel et des procès-verbaux des assemblées de la Commission. Il transmet les recommandations et autres documents officiels aux autorités compétentes.

Le greffe de la Commission est également situé au Secrétariat. Les travaux relatifs à la constitution des dossiers d'appel, la préparation des rôles d'audition, la convocation des parties et des témoins, de même que l'acheminement des décisions y sont réalisés.

La gestion des documents, la conservation des archives et la responsabilité de l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels se retrouvent également au Secrétariat.

Il en est de même de la responsabilité de produire le recueil des décisions de la Commission et, plus généralement, d'assurer les communications et les liaisons avec divers organismes ainsi qu'avec la clientèle de la Commission.

2.3 Direction de la vérification

Le mandat de cette direction est lié à la fonction que le législateur a conféré à la Commission de vérifier le caractère équitable et impartial des décisions affectant les fonctionnaires et de vérifier l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires.

Dans le cadre de l'article 115 de la loi, cette direction procède à l'élaboration et à la réalisation des mandats de vérification. Ces mandats font l'objet, en règle générale, d'une programmation préétablie. D'autres mandats proviennent de requêtes reçues à la Commission. Enfin, cette direction peut aussi se voir confier certains mandats spéciaux par la Commission.

La Direction de la vérification effectue aussi les analyses et produit les rapports synthèses et les propositions de recommandations découlant de ces activités de vérification.

Cette direction est constituée de deux divisions exerçant les mêmes fonctions à l'égard d'une clientèle différente.

2.4 Direction de l'analyse et de la programmation

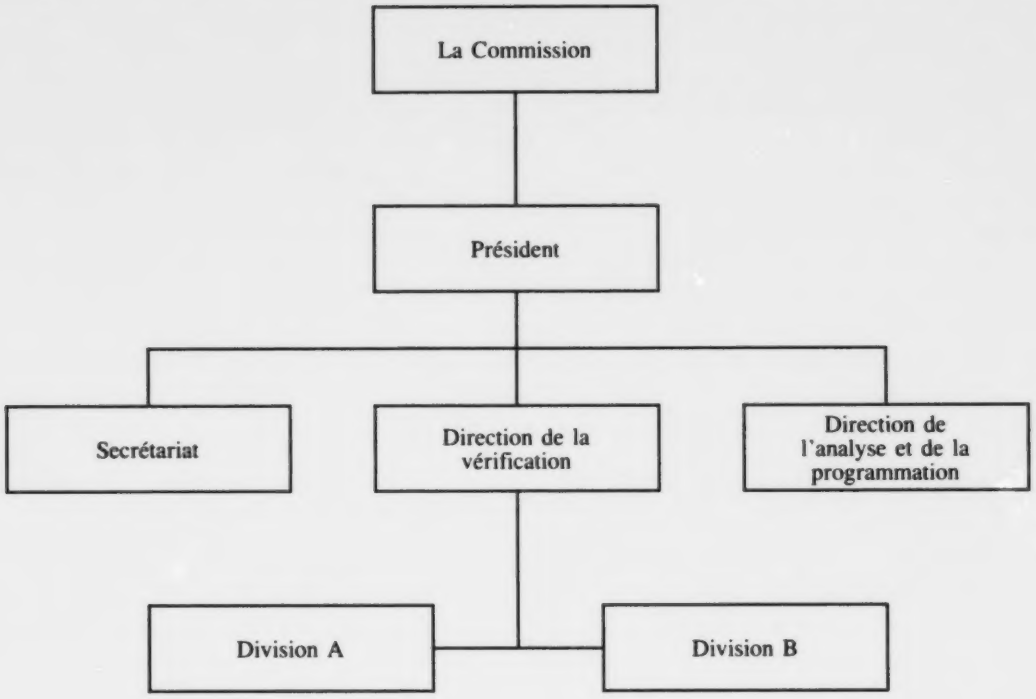
Les activités de cette direction sont axées, comme son nom l'indique, autour de deux pôles: l'analyse et la programmation.

Les analyses réalisées dans cette direction portent, pour l'essentiel, sur des projets de règlements, des politiques, des programmes ou des directives adoptées en vertu de la Loi sur la fonction publique, dans la perspective d'éclairer la Commission soit sur ses propres orientations, soit sur des opinions ou des recommandations que celle-ci pourrait porter à la connaissance du Conseil du trésor, de l'Office des ressources humaines ou de toute autre autorité compétente.

Cette direction agit également à titre de coordonnateur des activités de programmation à la Commission.

Finalement, elle prépare les avis au Conseil du trésor requis en application de l'article 84 de la loi, c'est-à-dire les cas où, pour un motif d'urgence, d'intérêt public, ou pour des raisons pratiques, le Conseil du trésor veut soustraire des dispositions de la loi un emploi ou une catégorie d'emplois. Dans ces cas, la loi oblige le Conseil du trésor à consulter la Commission et à déposer devant l'Assemblée nationale un rapport motivant sa décision et contenant l'avis de la Commission.

Organigramme de la Commission de la fonction publique au 31 mars 1986



Ressources humaines et budgétaires

Pour l'exercice financier 1985-1986, le budget de la Commission était de 2 145 400 $ et l'effectif permanent autorisé était, au 31 mars 1986, de 43 personnes/année.

Principales activités en 1985-1986

Les appels et les décisions les plus significatives

Dans cette partie du rapport, la Commission fait état de ses activités en regard des catégories d'appels pour lesquelles elle a compétence:

— appel à l'encontre du classement lors de son intégration à une classe d'emploi nouvelle ou modifiée (article 33, 1[er]);

— appel à l'encontre d'une rétrogradation (article 33, 2[e]);

— appel à l'encontre de son congédiement (article 33, 3[e]);

— appel à l'encontre d'une mesure disciplinaire (article 33, 4[e]);

— appel à l'encontre d'un relevé provisoire de fonction (article 33, 5[e]);

— appel à l'encontre de la procédure utilisée à l'occasion d'un examen de changement de grade ou d'un concours de promotion (article 35);

— appel à l'encontre d'un refus du sous-ministre du Revenu de nommer certaines personnes à un emploi dans son Ministère (article 145).

Les décisions rendues par la Commission en regard des catégories d'appels mentionnées ci-dessus sont publiées périodiquement dans un recueil.

1. Statistiques

Au cours de l'année 1984-1985, la Commission avait reçu 529 appels. Environ 60 % de ceux-ci concernaient le classement accordé aux agents de secrétariat à la suite du processus d'intégration consécutif à la création de cette nouvelle classe d'emploi.

En 1985-1986, le nombre d'appels reçus a été de 216. Au delà de 70 % de ces appels portaient sur des concours de promotion.

La Commission avait débuté l'année 1985-1986 avec 340 dossiers d'appels encore actifs, composés majoritairement des appels de classement mentionnés plus haut. Au cours de cet exercice financier, 445 dossiers d'appels ont été fermés, dont 248 étaient des appels de classement et 136 des appels en matière de promotion. Au 1[er] avril 1986, il y avait 111 dossiers actifs au greffe de la Commission.

Il importe de souligner encore cette année le nombre important de désistements produits par les appelants. En effet, en 1985-1986, 346 désistements ont été signifiés à la Commission. Donc, près de 78 % des dossiers fermés au cours de l'année l'ont été à la suite de désistements. Il faut souligner que les appels de classement soumis par les agents de secrétariat tiennent une place importante à ce chapitre avec 222 désistements, suivis par les appels en matière de promotion, lesquels ont fait l'objet de 87 désistements.

Par ailleurs 14 dossiers ont été fermés à la suite de confessions de jugement et 3 à la suite d'un règlement hors cour.

63 décisions ont été rendues par les membres de la Commission en 1985-1986. 31 appels ont été accueillis et 32 ont été rejetés. Environ 50 % des 63 décisions concernaient des appels soumis à la suite de concours de promotion.

Quant aux délais encourus par la Commission en tant que tribunal d'appel, à l'égard de toutes les catégories concernées, ils sont en moyenne de 80 jours entre la réception et la tenue de l'audition. Quant aux décisions, elles sont rendues généralement un peu plus d'une semaine après l'audition, soit 8,5 jours.

Ces délais sont encore plus courts lorsqu'il s'agit des appels concernant des concours de promotion. Environ 10 semaines (71 jours) s'écoulent entre la réception de l'appel et l'audition et, à l'intérieur de ce délai, il doit être tenu compte du fait que la Commission a dû faire face à 27 demandes des parties impliquées visant à remettre l'audition à une date ultérieure. Si l'on considère que les remises ajoutent, en moyenne, 4 semaines au délai d'audition, cela ramène à environ 6 semaines le délai applicable à un cas dit «normal» (c'est-à-dire ne faisant pas l'objet d'une remise).

Les tableaux 1, 2 et 3, reproduits ci-après, présentent des données statistiques détaillées concernant les appels à la Commission en 1985-1986.

Tableau 1

Répartition des appels par catégories au 31 mars 1986

Objet de l'appel	En cours au 85-03-31	Reçu en 85-86	Dossiers fermés							En cours au 86-03-31
			Désistement	Confession de jugement	Règlement hors cours	Appel accueilli	Appel rejeté	Autres	Total des dossiers fermés	
Promotion (art. 35)	18	154	87	3	0	17	16	13	136	36
Changement de grade (art. 35)	15	5	4	6	1	4	3	0	18	2
Classement suite à une intégration (art. 33)	273	35	222	5	1	9	10	1	248	60
Mesures administratives										
• Rétrogradation	2	0	1	0	0	0	0	0	1	1
• Congédiement:										
— Insuffisance prof.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
— Manque de travail	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
— Autres motifs	1	2	1	0	1	0	0	1	3	0
• Relevé provisoire	1	6	3	0	0	0	0	1	4	3
Mesures disciplinaires										
• Congédiement	3	1	2	0	0	0	0	0	2	2
• Suspension	7	6	5	0	0	1	2	1	9	4
• Réprimande	3	3	2	0	0	0	1	0	3	3
• Autres motifs	17	0	17	0	0	0	0	0	17	0
Refus d'emploi (art.145)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres matières	0	4	2	0	0	0	0	2	4	0
Requête en révision	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	**340**	**216**	**346**	**14**	**3**	**31**	**32**	**19**	**445**	**111**

Tableau 2

Répartition des appels par catégories d'emplois (1985-1986)

Objet de l'appel	Ouvriers	P.B.T.A. (1)	Pers. de maîtrise	Prof.	Cadres sup.	Pers. de maîtrise agents paix	Non fonct.	Total
Promotion	18	109	6	13	1	7	0	154
Changement de grade	0	0	0	0	5	0	0	0
Classement suite à une intégration	0	34	1	0	0	0	0	35
Mesures administratives								
• Rétrogradation	0	0	0	0	0	0	0	0
• Congédiement:								
— Insuffisance prof.	0	0	0	0	0	0	0	0
— Manque de travail	0	0	0	0	0	0	0	0
— Autres motifs	0	2	0	0	0	0	0	2
• Relevé provisoire	0	0	0	2	2	2	0	6
Mesures disciplinaires								
• Congédiement	0	0	0	0	1	0	0	1
• Suspension	0	0	2	0	1	3	0	6
• Réprimande	0	0	0	0	1	2	0	3
• Autres motifs	0	0	0	0	0	0	0	0
Refus d'emploi	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres matières	0	1	1	2	0	0	0	4
Requête en révision	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	**18**	**146**	**10**	**22**	**6**	**14**	**0**	**216**

1 Personnel de bureau, techniciens et assimilés.

Tableau 3

Répartition des appels reçus en matière de promotion, selon les motifs invoqués et selon l'organisme responsable du concours (1985-1986).

Motifs d'appel	Concours tenus par l'Office des ressources humaines	Concours tenus par un ministère/organisme délégataire	Total
Affichage	0	3	3
Admissibilité des candidats	8	26	34
Examen oral	13	41	54
Examen écrit	28	32	60
Autres motifs	1	2	3
Total	**50**	**104**	**154**

2. Les appels entendus vs les appels prévus au rôle d'audition

La Commission soulignait dans son rapport annuel de l'année 1982-1983 qu'environ 39 % des jours d'audition fixés au rôle n'avaient pas été tenus à la date prévue en raison de la non-disponibilité des divers intervenants (procureurs et autres), ou bien avaient tout simplement été annulés en raison de désistements ou de règlements hors cour de dernière minute.

En 1983-1984, cette proportion atteignait 52 % des jours d'audition fixés au rôle et, en 1984-1985, 68 % des causes inscrites ont subi le même sort.

Pour l'année 1985-1986, un fort pourcentage des jours d'audition prévus, soit 61 %, n'ont pas été tenus pour les raisons mentionnées plus haut.

Des 137 jours d'audition perdus en cours d'année, 81 l'ont été en raison de désistements et 43 en raison de demandes de remise. Notons finalement que les remises ont pour effet de retarder l'audition, en moyenne, de 27 jours.

3. Sommaire des décisions les plus significatives

3.1 Conditions d'admission: interprétation indûment restrictive [1]

Un candidat à un concours de promotion soumet un appel par lequel il conteste le refus de sa candidature au motif qu'il ne possédait pas le nombre d'années d'expérience requis dans le secteur d'activités ou dans un secteur connexe.

La preuve a révélé que le comité avait interprété les conditions d'admission d'une façon si restrictive que seule la personne en place dans l'emploi à combler pouvait être déclarée admissible au concours.

Une telle interprétation va, selon la Commission, à l'encontre d'un principe de base de la loi qui veut que les fonctionnaires soient promus par voie de concours et que les personnes susceptibles de satisfaire aux conditions d'admission aient une occasion raisonnable de soumettre leur candidature.

3.2 Nécessité d'entendre la cause pour déterminer si la Commission a compétence en la matière[2]

Étant saisie d'un appel relatif à une rétrogradation, la Commission dut disposer d'une objection à l'effet que sa compétence en regard de l'appelant se limitait à un cas de destitution et qu'en conséquence elle se devait de rendre une décision sur l'objection sans entendre la preuve au fond.

Affirmant que dans certains cas une rétrogradation pouvait équivaloir à une destitution, la Commission décida de rejeter l'objection parce que prématurée et non fondée à ce stade de la preuve. La Commission devra entendre la preuve des parties sur la mesure disciplinaire afin de déterminer s'il s'agit ou non d'une destitution et donc si elle a compétence.

3.3 Délai d'appel: circonstances justifiant la Commission de le proroger[3]

À l'occasion d'un appel soumis à l'encontre de la procédure d'évaluation des candidats à un concours de promotion, la Commission décida de tenir une audition pour permettre aux parties impliquées de présenter les faits et leurs arguments quant à l'observation du délai de 30 jours prévus à la loi pour soumettre un appel.

La preuve révéla que l'une des 5 personnes concernées avait été induite en erreur par le responsable du concours, celui-ci ayant fait valoir qu'elle devait, avant de faire appel, demander une révision de son examen.

La Commission décida qu'en de telles circonstances on ne pouvait opposer à l'appelant le fait que son appel ait été reçu à la Commission en dehors du délai de 30 jours.

Cependant, quant aux appelants n'ayant pas été l'objet de la manoeuvre décrite plus haut, la Commission décida que leur droit d'appel était prescrit car elle ne croit pas que le législateur ait voulu prolonger le délai d'appel par le seul fait d'une demande de révision à laquelle il faudrait répondre et qui aurait pour effet de faire repartir ce délai à compter de la réponse.

3.4 L'intégration à une nouvelle classe d'emploi ne doit pas avoir pour effet de permettre l'obtention d'une promotion contrairement aux dispositions de la loi[4]

Des personnes possédant le classement de secrétaires ayant été intégrées à la classe I des agents de secrétariat soumettent un appel en vue d'être intégrées à la classe d'emploi de secrétaire principal.

La Commission décida de rejeter ces appels car, quoique formulés conformément à la directive pertinente du Conseil du trésor en matière d'intégration, ils constituent des demandes de promotion contraires à l'article 42 de la Loi sur la fonction publique, celles-ci ne se rapportant pas à l'intégration dans le nouveau corps d'emploi des agents de secrétariat mais visant l'obtention d'une véritable promotion.

---

1 R.D.C.F.P., vol. 2, no. 1, p. 63.

2 R.D.C.F.P., vol. 2, no. 1, p. 117.

3 R.D.C.F.P., vol. 2, no. 2, p. 213.

4 R.D.C.F.P., vol. 2, no. 2, p. 251 et
Dossier 33 INT-075-0670, décision du 14 mars 1986, non encore publiée.

Ce principe fut réaffirmé à l'occasion d'un autre appel où, cette fois, le classement réclamé par l'appelante était celui de technicienne en administration.

3.5 Concours de promotion: manque de transparence[5]

La Commission a ordonné l'annulation d'un concours de promotion en raison d'un manque sérieux de transparence. Cette décision était fondée sur une preuve à l'effet que le supérieur hiérarchique avait nommé un subalterne, par intérim, pour occuper l'emploi visé par le concours et qu'il était ainsi devenu le supérieur immédiat de cette personne pendant une longue période pour ensuite, à titre de membre du comité d'évaluation, recommander la promotion dudit subalterne à l'emploi qu'il occupait déjà par intérim.

3.6 Discrimination à l'égard de certains agents de maîtrise à l'occasion d'un processus d'intégration[6]

Certains fonctionnaires, ayant été intégrés à la classe III des agents de maîtrise en aide socio-économique, ont fait appel à la Commission au motif que cette intégration en était une à la baisse à leur égard et les plaçait dans une échelle de traitements désavantageuse en regard de leur situation antérieure, et ce sans aucune forme d'indemnité compensatoire.

La preuve révéla que d'autres fonctionnaires, qui auraient dû être intégrés à cette même classe III, suivant la directive du Conseil du trésor, s'étaient plutôt vus exemptés nommément de l'application de la directive et qu'ils avaient été portés à la classe II du même corps d'emploi.

La Commission a considéré un tel processus comme une discrimination illégale au détriment des appelants et a ordonné au ministère employeur d'accorder les mêmes avantages aux appelants.

3.7 Lacunes dans l'application de la méthode d'appréciation par simulation (A.P.S.)[7]

La Commission a été saisie de plusieurs appels par des candidats ayant participé à des concours généraux de promotion visant à combler des emplois d'agents de maîtrise au niveau des classes I, II et III. La partie de l'évaluation visée par ces appels était l'appréciation par simulation.

Une preuve, administrée avec l'aide de témoins experts, a permis de faire ressortir certains éléments essentiels à la validité de cette méthode d'évaluation. D'une façon particulière, cette preuve a fait ressortir l'importance de la formation à donner aux évaluateurs, de l'homogénéité des groupes de personnes à évaluer et de la prudence dont on doit faire preuve dans l'attribution d'un caractère éliminatoire à une telle épreuve.

Les explications fournies à la Commission sur le déroulement de cette épreuve l'ont amené à conclure qu'elle comportait certaines faiblesses en regard des trois aspects mentionnés plus haut. Pour cette raison, la Commission a considéré qu'il était trop ambitieux de vouloir lui accorder un caractère éliminatoire.

Considérant que, malgré ses faiblesses au niveau de l'application, l'épreuve visée par les appels demeurait comparable, quant à sa validité, à certains examens oraux tenus dans la fonction publique, la Commission jugea qu'il n'était pas opportun de l'annuler. Il fut donc ordonné aux autorités responsables de la tenue du concours de faire en sorte que cette épreuve ne soit pas considérée comme éliminatoire.

Direction de l'analyse et de la programmation

Au cours de l'année, la Direction de l'analyse et de la programmation, dans son rôle d'aviseur à la Commission et de soutien professionnel à ses unités opérationnelles, a procédé à l'analyse de 7 projets de règlements publiés dans la Gazette officielle du Québec, analysé 20 politiques ou directives adoptées par le Conseil du trésor et, à la demande du président, procédé à des analyses particulières sur des matières reliées aux activités de la Commission ou reliées à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Analyse des projets de règlements

Au cours de l'année 1985-1986, le cadre réglementaire de la gestion des ressources humaines a été complété par l'adoption d'un certain nombre de règlements prévus par la loi.

Ces règlements adoptés par le Gouvernement, par l'Office des ressources humaines ou par la Commission de la fonction publique ont fait l'objet d'une publication à titre de projets dans la Gazette officielle du Québec avec avis qu'ils pourront être adoptés avec

5 Dossier 35 PEO-450-0657 et 0659, décision du 6 février 1986 non encore publiée.

6 Dossier 33 INT-700-0172 et 0176, décision du 19 février 1986, non encore publiée.

7 Dossier 35 PEO-700-0586, 0587 et al., décision du 20 décembre 1985, non encore publiée.

ou sans modification à l'expiration d'un délai de 30 jours à compter de cette publication. Ce délai prévu par le législateur a pour objet de permettre à ceux qui désirent le faire de formuler des commentaires sur ces règlements alors qu'ils sont encore à l'état de projets. L'analyse des projets de règlements a permis à la Commission, à titre d'organisme impliqué dans la gestion des ressources humaines, de mieux apprécier le fondement et la portée des règlements pour décider, le cas échéant, de l'opportunité et de la nature des commentaires à transmettre aux autorités compétentes à l'égard de certains aspects ou dispositions de ces projets.

Ces analyses ont aussi permis d'informer les unités opérationnelles de la Commission sur l'état de la réglementation notamment en regard de ses orientations, de ses nouveautés ou de ses modifications ayant une incidence sur les rôles statutaires de la Commission.

Les analyses de projets de règlements effectuées au cours de la dernière année n'ont pas toutes eu la même envergure et la même portée. Ainsi, les analyses des projets de règlements abrogeant d'anciens règlements adoptés sous la loi de 1978 visaient surtout à bien circonscrire leur objet et à annoncer les directives appelées à les remplacer.

Par ailleurs, le projet de règlement sur le classement des fonctionnaires, le projet de règlement sur un recours en appel pour les fonctionnaires non régis par une convention collective et le projet de règlement sur un recours en appel pour les cadres supérieurs ont fait l'objet d'une analyse plus étendue qui n'a toutefois pas indiqué la nécessité pour la Commission d'intervenir auprès des auteurs de ces règlements. Par contre, l'analyse du projet de règlement sur la tenue des concours a permis à la Commission de formuler de nombreux commentaires à l'Office des ressources humaines sur certaines dispositions de son projet dont voici les points les plus importants.

Tout d'abord, la Commission a rappelé dans quel esprit elle avait formulé ses commentaires lors de la consultation menée par l'Office sur l'avant-projet qui était à l'origine du projet de règlement publié dans la Gazette officielle du Québec.

Certaines observations, a commenté la Commission, visaient l'amélioration de dispositions de l'avant-projet dans la poursuite des objectifs inscrits à la Loi sur la fonction publique de 1983, plus particulièrement en regard de l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique et en regard de l'impartialité et de l'équité des décisions affectant les fonctionnaires. Ces dispositions représentaient des valeurs que la Commission considérait inhérentes à la règle de la sélection au mérite. D'autres observations de la Commission visaient à corriger certaines dispositions relatives à l'évaluation et à la sélection des candidats et inscrites au coeur même de la règle de la sélection au mérite.

C'est donc à partir de ces critères inscrits dans la loi elle-même que la Commission a exprimé son appréciation de certaines dispositions du projet de règlement sur la tenue des concours.

En regard de la section concernant les conditions d'admission, la Commission s'est déclarée satisfaite de la manière dont ont été définies les zones géographiques et les entités administratives. Cependant, les normes permettant de réduire la zone géographique d'admissibilité lors d'un concours pour un emploi de cadre supérieur ou de professionnel lui sont apparues beaucoup trop subjectives. Elle a recommandé de recourir aux critères d'admissibilité après avoir estimé que le nombre de personnes admissibles est excessif.

À cette même section, la Commission a noté que l'expression «résidence principale» n'était pas définie. Elle a réitéré sa recommandation de définir cette expression pour assurer une interprétation et une application uniformes lors de la vérification de l'admissibilité des candidats à un concours.

La Commission a exprimé sa satisfaction sur la manière dont avait été remaniée la section concernant les appels de candidatures pour la tenue d'un concours. Ces dispositions, estima-t-elle, apparaissaient adéquates pour fournir aux personnes susceptibles de satisfaire aux conditions d'admission une «occasion raisonnable de soumettre leur candidature», et ceci particulièrement par le recours à un moyen additionnel de diffusion prévu au deuxième alinéa de l'article 12.

La Commission a estimé que les dispositions remaniées de la section concernant la vérification de l'admissibilité à un concours permettaient une prise de décision juste et équitable envers les candidats en énonçant, à l'article 18, la règle générale applicable à l'admission des candidats à un concours et par l'ajout d'une règle particulière applicable lors d'un concours tenu à partir d'une réserve de candidatures.

De même, en regard de la section concernant les listes de déclaration d'aptitudes, la Commission a considéré que les dispositions de l'article 35, rattachant l'usage des listes de déclaration d'aptitudes aux utilisations annoncées lors de l'appel des candidatures, lui apparaissaient directement reliées à une prise de décision équitable envers les candidats.

Par ailleurs, le projet de règlement est apparu à la Commission contenir des lacunes sérieuses par rapport aux exigences de la règle de la sélection au mérite applicables à l'évaluation et à la sélection des candidats.

À la section concernant les comités d'évaluation et personnes-ressources, la Commission a considéré qu'auraient dû être ajoutées, comme elle l'avait recommandé dans ses commentaires sur l'avant-projet de règlement, des dispositions relatives aux exigences pour agir à titre de membre de comité de sélection ou en qualité de personne-ressource, aux règles d'éthique applicables aux personnes de l'extérieur de la fonction publique qui agissent en qualité de personnes-ressources ou de membres de comités de sélection et à l'obligation pour les personnes-ressources et pour les membres de comités d'évaluation de dénoncer à l'Office, dès qu'elles se produisent, les situations susceptibles de diminuer leur objectivité ou leur impartialité lors d'un concours.

Ces dispositions, selon l'avis exprimé par la Commission, constituent des règles fondamentales pour assurer la qualité de la sélection et garantir la transparence de la procédure de sélection en faisant connaître, de façon réglementaire, le fonctionnement des concours relié au choix et au comportement des membres de comités de sélection et des personnes-ressources.

En regard de la section évaluation, la Commission a cru nécessaire de réitérer les recommandations qu'elle avait soumises dans ses commentaires sur l'avant-projet. Cette section devrait inclure des dispositions à l'effet que les critères d'évaluation et les moyens de sélection sont établis avant la tenue des épreuves de sélection et appliqués de façon uniforme à tous les candidats.

La Commission a considéré que les dispositions qui précèdent sont de nature à garantir l'impartialité et la transparence de la procédure de sélection, qui sont des éléments fondamentaux de la règle de la sélection au mérite.

En regard de la transférabilité du résultat obtenu par une personne à un examen ou à une partie d'examen d'un concours à un autre, lorsque son contenu est identique et que l'application de ce résultat se situe à l'intérieur d'un délai de 180 jours, la Commission a considéré que cette règle, par son caractère trop général, n'est pas compatible avec les prescriptions de l'article 47 de la loi, qui ordonne à l'Office d'admettre à un concours les personnes qui ont soumis leur candidature et qui rencontrent les conditions d'admission. Cet article de la loi confère à un candidat admis à un concours le droit d'être évalué de la même manière et selon les mêmes critères et moyens que tous les candidats admis à ce même concours. L'application de cette règle à un candidat qui a subi un insuccès à un examen précédent aura pour effet de lui refuser l'admission à un concours auquel il serait autrement admis, et ceci en contravention avec les dispositions de l'article 47 de la loi.

La Commission a reconnu, par ailleurs, que la portée de cette règle pourrait être réduite et conforme aux exigences de l'article 47 de la loi si elle ne visait que des concours identiques tenus simultanément dans plusieurs régions ou localités et était applicable aux candidats qui se sont inscrits et ont été admis à plus d'un concours.

La Commission a souligné à nouveau l'incompatibilité avec la règle de la sélection au mérite des dispositions relatives au caractère éliminatoire d'un moyen de sélection qui a une valeur significative par rapport à l'ensemble de la procédure de sélection. La Commission estimait que le terme «significative» qui qualifie le mot «valeur» est subjectif et peut, par conséquent, référer à une quantification ou à une appréciation susceptible de varier d'un comité d'évaluation à un autre. La Commission a recommandé de recourir à une norme exprimée quantitativement et elle considérait que la norme d'au moins 25 % qui apparaît au règlement présentement en vigueur serait satisfaisante en regard des exigences de la règle de la sélection au mérite.

En regard des dispositions de l'article 39 concernant l'usage des listes de déclaration d'aptitudes émises sous l'ancienne loi et rangeant les candidats selon l'ordre de mérite, la Commission a exprimé l'opinion que les mots utilisés par le législateur à l'article 159 de la Loi sur la fonction publique non seulement permettent que les listes de déclaration d'aptitudes en vigueur au moment de l'entrée en vigueur restent valides selon que le détermine l'Office mais que, pour servir «à l'application de la présente loi» comme il y est prescrit, l'Office n'a pas d'autres choix que de les adapter en y remplaçant l'ordre du mérite par le rangement par niveau puisque, depuis le 1er février 1985, l'ordre du mérite a été remplacé par ce rangement, le premier étant évidemment incompatible avec le second.

C'est pourquoi l'article 39 du projet est apparu à la Commission incompatible à la fois avec la loi et le règlement qui en découle. Elle recommandait donc de le modifier en conséquence.

La Commission tient à mentionner que ses commentaires et recommandations ont été reçus très favorablement par les autorités de l'Office des ressources humaines et c'est avec satisfaction qu'elle a constaté qu'il a été tenu compte d'un nombre important de ses recommandations dans la version finale du règlement sur la tenue des concours qui est entré en vigueur le 2 décembre 1985.

En regard d'un plus petit nombre de ses recommandations, la Commission a constaté cependant que l'Office n'avait apporté aucune modification aux dispositions de son règlement concernant:

- les règles de conduite des membres de comités d'évaluation et des personnes-ressources;
- la définition de résidence principale;
- l'obligation de transmettre aux candidats les motifs de refus à un examen;
- la détermination des critères et moyens d'évaluation avant la tenue des examens;
- le transfert du résultat d'un examen à un autre;
- la modification des listes de déclaration d'aptitudes émises avant le 1er février 1985.

Bien que la Commission ait reçu l'assurance que certains de ces points seraient précisés à l'intérieur de la directive d'application du règlement, elle aurait quand même préféré que ces précisions soient inscrites au règlement, considérant leur importance à l'égard du traitement équitable des candidats à un concours.

Analyse des politiques et des directives

Au cours de la dernière année, le Conseil du trésor, en application des dispositions de la Loi sur la fonction publique a adopté un nombre impressionnant de politiques et de directives concernant la gestion des ressources humaines de la fonction publique. Sans en faire une énumération exhaustive, le seul fait de mentionner les 131 directives de classification des emplois, les 7 directives concernant les conditions de travail des fonctionnaires non syndiqués, les politiques et les directives concernant l'organisation administrative, les effectifs, l'embauche, la nomination, le stage probatoire, l'évaluation du rendement, démontre bien l'envergure de cette tâche et aussi la complexité des règles qui gouvernent la gestion des ressources humaines.

La Direction a procédé à l'analyse d'une vingtaine de ces politiques et directives. Les analyses qui ont été faites de la directive concernant l'ensemble des conditions de travail des cadres supérieurs et de la directive concernant l'ensemble des conditions de travail des agents de la gestion du personnel avaient surtout pour objet de souligner les dispositions nouvelles de ces directives par rapport aux règlements qu'elles remplaçaient.

D'autres analyses ont été faites de certaines politiques et directives en regard de leur contribution aux objectifs de la loi visant à favoriser l'exercice des pouvoirs de gestion des ressources humaines le plus près possible des personnes intéressées et l'impartialité et l'équité des décisions affectant les fonctionnaires.

Ainsi, les politiques concernant le développement du personnel d'encadrement et le développement des ressources humaines dans la fonction publique et les directives d'application de ces politiques sont apparues orientées vers l'atteinte de ces objectifs.

L'ensemble des analyses effectuées au cours de l'année sur les politiques et les pratiques ont révélé une préoccupation constante du Conseil du trésor de normaliser la gestion des ressources humaines de manière à atteindre ces deux objectifs.

Ces analyses ont aussi révélé que les politiques contenaient des dispositions indiquant au gestionnaire les matières sur lesquelles il doit rendre compte de sa gestion, ces comptes rendus devant permettre au Conseil du trésor de procéder à l'évaluation de la réalisation de ses politiques tel que précisé à l'article 77 de la loi. Cette obligation pour le gestionnaire de rendre compte de l'application de ces politiques est inscrite à la rubrique «Suivi de gestion» de diverses directives. Il est apparu que l'expression de cette obligation n'est pas assez précise pour permettre une évaluation adéquate de la situation pour l'ensemble de la fonction publique.

Aussi, à défaut d'inscrire aux politiques elles-mêmes toutes les indications nécessaires aux fins de procéder à une évaluation, il serait souhaitable d'indiquer, en début d'exercice et sous une autre forme, aux ministères et organismes, les renseignements et données à transmettre aux fins des bilans de gestion qu'aura à dresser le Conseil du trésor.

L'analyse de la directive concernant l'application de l'article 53 de la Loi sur la fonction publique a démontré l'incidence de cette directive sur le système de recrutement et de promotion et a amené la Commission à en vérifier l'application lors des vérifications de concours qu'elle effectue auprès de l'Office des ressources humaines ou de ses délégataires.

Enfin, conformément aux dispositions de l'article 83 de la loi qui autorise le Conseil du trésor, après consultation de la Commission de la fonction publique, à soustraire des dispositions qu'il indique de la présente loi, un emploi ou une catégorie d'emplois, compte tenu de sa nature particulière, pour un motif d'urgence ou pour des raisons pratiques ou d'intérêt public, la Commission a été appelée à donner l'avis requis sur la directive du Conseil du trésor concernant les employés occasionnels.

À la suite de l'analyse de cette directive, la Commission a informé le Conseil du trésor qu'elle considérait d'intérêt public et conforme à la Loi sur la fonction publique la décision d'exclure les emplois occasionnels définis par cette directive à l'application de certaines dispositions de la loi.

La Commission ajoutait qu'elle voyait dans cette décision une préoccupation de saine gestion des fonds publics en permettant aux ministères et organismes de recourir à des ressources humaines sur une base occasionnelle pour satisfaire des besoins provisoires ou temporaires en personnel.

Analyses particulières

La Direction, dans l'exercice de son rôle d'aviseur à la Commission et de soutien aux unités administratives, a analysé un certain nombre de situations et de documents concernant différents aspects de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

En prévision du traitement par la Commission d'appels en matière de classement résultant de l'intégration de certains fonctionnaires aux classes d'agent de secrétariat et aux classes d'agent de maîtrise en aide socio-économique, la Direction a procédé à l'analyse des règles d'intégration applicables aux personnes visées par ces classes d'emploi nouvelles.

Ces analyses ont permis de présenter de façon synoptique les matières reliées au classement sur lesquelles un fonctionnaire peut interjeter appel devant la Commission et de leur juxtaposer les règles applicables à chacune des situations.

La Direction, dans l'exercice de son rôle de soutien aux unités administratives de la Commission, a établi un système d'information de gestion pour répondre aux besoins spécifiques de la Direction de la vérification concernant la planification de ses travaux de vérification du système de recrutement et de promotion des fonctionnaires.

Le système d'information de gestion a été élaboré en collaboration avec la Direction du développement des projets de l'Office des ressources humaines. Les données statistiques recueillies touchent les concours de recrutement, les concours de promotion, le processus de placement du personnel mis en disponibilité, le reclassement, le placement du personnel de cabinet et la promotion sans concours.

L'implantation de ce système d'information s'est avérée d'une grande utilité à plusieurs égards car il facilite l'établissement du plan annuel de vérification et, de surcroît, la planification de chacun des projets de vérification.

Aux fins d'éclairer la problématique concernant les frais encourus par les intervenants qui assistent à l'audition d'une cause par la Commission, la Direction a procédé à l'analyse des dispositions relatives aux auditions dans le règlement des griefs qui sont contenus dans les différentes conventions collectives ou dans les décrets qui en tiennent lieu. La Direction a aussi procédé à l'analyse des mêmes dispositions contenues dans les différentes directives sur les conditions de travail des fonctionnaires non syndiqués.

Ces analyses ont permis de constater chez le personnel régi par une convention collective que, outre pour le plaignant, les frais encourus lors de la participation à l'audition d'une cause sont à la charge de la partie qui juge utile la participation d'un fonctionnaire à l'audition; chez le personnel non syndiqué, dont les conditions de travail sont fixées par directive du Conseil du trésor, l'employeur assume aussi les frais encourus par le plaignant et en plus, il assume les frais encourus par une personne que peut s'adjoindre le plaignant si cette personne est fonctionnaire.

Ces analyses démontrent que les règles en vigueur visent à favoriser le règlement des différends des deux parties en cause mais qu'elles n'ont pas été conçues en fonction de la sauvegarde des intérêts de l'intervenant qui devient une tierce partie dans les appels en matière de promotion.

Aussi, il apparaît à la Commission que des règles spécifiques au remboursement des frais encourus par les appelants demeurent à être édictées pour que ceux-ci puissent pleinement exercer leurs droits.

À la demande du président, la Direction a procédé à la revue des principaux évènements et développements qui se sont produits durant la dernière année en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Cette revue a porté principalement sur les matières suivantes:

— la législation,
— la négociation collective,
— la gestion des emplois supérieurs,
— le recrutement, la promotion et le placement du personnel mis en disponibilité,
— les appels et les enquêtes relevant de la Commission.

Cette revue a fait l'objet d'un rapport qui sera présenté par le président à la conférence annuelle des commissaires des fonctions publiques canadiennes.

La direction a aussi procédé à l'analyse des différents contrôles en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Cette analyse a tout d'abord porté sur la distinction entre les contrôles a priori, les contrôles a posteriori, pour ensuite aborder les contrôles reliés à la bonne utilisation des fonds publics et les contrôles visant l'aspect qualitatif de certaines activités de gestion des ressources humaines.

Cette analyse a mis en relief le rôle des divers intervenants en matière de contrôle de la gestion des ressources humaines qui sont notamment:

— le Conseil du trésor,
— le Contrôleur des finances,
— le Vérificateur général,
— la Commission de la fonction publique,
— le Protecteur du citoyen,

— l'Assemblée nationale,

— les tribunaux.

Dans un dernier temps, cette analyse fait le point sur l'imputabilité des gestionnaires à l'Assemblée nationale en regard des pouvoirs accrus qui leur ont été accordés en matière de gestion des ressources humaines.

Direction de la vérification

En vertu de l'article 115 de la Loi sur la fonction publique, la Commission est chargée:

«1° de vérifier le caractère impartial et équitable des décisions prises, en vertu de la présente loi, qui affectent les fonctionnaires;

2° vérifier l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires.

Aux fins de l'application du premier alinéa, la Commission effectue les enquêtes qu'elle juge nécessaires, formule des recommandations aux autorités compétentes ou, si elle le juge utile, fait rapport à l'Assemblée nationale.»

En vertu de ce double mandat, la Commission a maintenu et poursuivi au cours de l'année ses deux programmes de vérification qui correspondent respectivement à chacune des deux fonctions prévues par cet article de la loi, soit le programme de vérification du recrutement et de la promotion et le programme de vérification des requêtes.

Cette partie du rapport annuel présente de façon distincte les travaux et les résultats de chacun de ces programmes.

1. Vérification du recrutement et de la promotion

En vertu de la loi, la Commission a le mandat de vérifier l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires. Elle est d'avis que ce mandat implique de vérifier tous les moyens prévus dans la loi permettant d'accéder à la fonction publique et d'y être promu, à savoir les concours, la promotion sans concours à la suite de la réévaluation d'un emploi à un niveau supérieur, à l'occasion d'une mise en disponibilité ou à l'occasion d'une réintégration à la fonction publique de députés et d'employés de cabinets politiques. Le programme de vérification du recrutement et de la promotion porte sur chacun de ces moyens; il peut se diviser en deux volets selon qu'il a pour objet les promotions sans concours et les concours.

1.1 Vérification des promotions sans concours

L'article 42 de la Loi sur la fonction publique permet explicitement la promotion sans concours d'un fonctionnaire dont l'emploi est réévalué à un niveau supérieur. Les articles 30 et 101 de la loi n'excluent pas de telles promotions sans concours dans le cas de la réintégration à la fonction publique de députés et d'employés de cabinets politiques ou dans le cas du personnel mis en disponibilité.

La Commission avait entrepris l'an dernier des expériences pilotes de vérification de ces promotions sans concours afin de déterminer leur caractère faisable et significatif et, le cas échéant, de développer la méthodologie et tester les instruments. Ces expériences pilotes ont procuré des conclusions positives à cet effet.

En ce qui concerne la promotion sans concours à la suite de la réévaluation de l'emploi à un niveau supérieur (article 42 de la loi), il est apparu souhaitable d'identifier les fonctionnaires promus sans concours sur la base des ministères et organismes où ils ont été promus, d'établir un cycle de vérification et de procéder ainsi de façon systématique, comme dans le cas des concours, plutôt qu'au gré des cas traités par l'Office. Lorsqu'elle s'effectuera dans les ministères et organismes délégataires de l'Office, cette vérification sera conduite simultanément à celle des concours.

L'expérience pilote a démontré qu'il était possible de procéder à l'aide d'une grille, comme dans les autres programmes de vérification. Pour l'essentiel, cette grille a pour but de constater le respect ou non de chacun des articles du règlement de l'Office sur la promotion sans concours et, en particulier, de chacune des conditions inscrites à l'article 2 de ce règlement.

En ce qui concerne le personnel de cabinet et le personnel mis en disponibilité, les articles 30 et 101 permettent à l'Office, après avoir procédé à la vérification d'aptitudes, d'attribuer au fonctionnaire un nouveau classement; ce classement peut constituer une promotion. L'expérience pilote de la vérification de telles promotions a démontré qu'il était possible de procéder à ces vérifications; celles-ci devront cependant s'effectuer à l'Office, et non pas dans les ministères et organismes, car l'application des dispositions prévues aux articles 30 et 101 ne peut faire l'objet d'une délégation de la part de l'Office.

Ce n'est qu'en toute fin d'année que la Commission a entrepris la vérification systématique de ces trois types de promotion sans concours, de telle sorte que les premiers résultats sont attendus cette année.

1.2 Vérification des concours

1.2.1 Description

Dans le cadre du programme sur le recrutement et la promotion, la plupart des activités ont été consacrées à la vérification des concours. Comme par les années passées, celle-ci avait pour but de déterminer si les concours ont été tenus conformément aux diverses dispositions pertinentes de la Loi sur la fonction publique et de ses règlements d'application dont, principalement, celui de l'Office des ressources humaines à ce sujet. Toutefois, les articles 42 à 54 de la loi actuelle (L.Q., 1983, c. 55) n'ayant pris effet que le 1er février 1985, un bon nombre des concours vérifiés l'ont été en regard des dispositions de la loi précédente (L.Q., 1978, c. 15) sur la base desquelles ils avaient été tenus. De même, la vérification a été effectuée en se référant au règlement de 1982 «concernant la tenue de concours en vue du recrutement et de la promotion dans la fonction publique» puisque tous les concours qui en ont fait l'objet se sont terminés avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement qui est venu l'abroger et le remplacer à compter du 2 décembre 1985. De façon générale, les modifications apportées à la loi et à ce règlement ne remettent pas en cause la majorité des résultats des vérifications dont ceux exposés dans ce rapport.

Comme la loi antérieure, la loi actuelle confie à l'Office la fonction «de procéder à la tenue des concours de recrutement et de promotion et à la déclaration d'aptitudes des candidats» en lui permettant de déléguer l'exercice de cette fonction à un sous-ministre ou à un dirigeant d'organisme. Il en est notamment résulté que, dans ses activités d'évaluation de gestion depuis 1979, l'Office effectuait aussi la vérification de la conformité des concours tenus au sein de ses propres unités administratives et par les ministères et organismes délégataires. La Commission et l'Office sont arrivés en début d'année à une entente à ce sujet afin d'éviter la duplication des interventions. Compte tenu de la responsabilité qui, en vertu de l'article 115 précité de la loi, incombe à la Commission de vérifier le système de recrutement et de promotion, l'Office a accepté de mettre un terme à ses vérifications de concours pour se baser uniquement sur celles conduites par la Commission. Dans le cadre de cette entente, tous les rapports de vérification sont transmis à l'Office et la Commission a pu constater avec satisfaction que celui-ci s'en était prévalu pour faire connaître à ses mandataires son appréciation sur la façon dont ils assumaient leur délégation.

La réalisation de ces vérifications s'est déroulée selon la même approche et le même processus que ceux adoptés à la fin du précédent exercice financier. En effet, chaque mandat de vérification portait sur tous les concours terminés depuis au moins les six derniers mois par l'une des unités administratives de l'Office ou par l'un des ministères ou organismes. Leur choix a été principalement orienté par l'objectif que s'est donné la Commission de procéder à la vérification des concours auprès de tous ceux qui en ont la responsabilité à l'intérieur d'un cycle de deux ans. Si on ajoute les quatre vérifications entreprises l'an passé à celles qui l'ont été durant la présente année, ce cycle a été complété au niveau de l'attribution des mandats. Ainsi, lorsque terminées, des vérifications auront été conduites dans toutes les unités administratives de l'Office, dont ses neuf bureaux régionaux, responsables des opérations de dotation des emplois de même que dans les dix-neuf ministères ou organismes délégataires qui ont tenu des concours durant la période visée. Au total, ce cycle aura comporté l'examen de 292 concours qui se répartissent de façon presqu'égale entre l'Office (147) et ses délégataires (145). Quant au processus, il se caractérise notamment par l'envoi d'un avis au sous-ministre ou au dirigeant de l'organisme destiné à l'informer préalablement de la vérification, par l'utilisation d'une méthode d'échantillonnage lorsque le nombre de concours ou de candidatures est trop élevé, par la présence d'une étape visant à requérir les commentaires écrits d'un représentant du ministère ou de l'organisme sur les situations problématiques ressorties de la cueillette des données et par la transmission du rapport final au directeur du personnel du ministère ou de l'organisme délégataire et, dans tous les cas, au président de l'Office.

1.2.2 Bilan

Ce rapport ne fera état que des résultats des vérifications des concours qui ont été terminées durant l'année. Celles-ci ont été conduites dans trois bureaux régionaux de l'Office et dans quinze ministères ou organismes ayant reçu la délégation. Au total, 133 concours y ont été vérifiés dont 87 de recrutement et 46 de promotion. Ces concours avaient pour but de combler des emplois appartenant aux classifications des professionnels (54), du personnel de bureau, techniciens et assimilés (52), des ouvriers (15) et du personnel de maîtrise et de direction (12). Dans chaque cas, l'analyse a été effectuée en regard principalement des soixante dix-sept articles du règlement de l'Office alors en vigueur et, selon le cas, des règlements ou des directives de classification des emplois visés. La vérification a ainsi porté sur toutes les étapes du processus de sélection, soit du lancement des concours jusqu'à la présentation des candidats déclarés aptes.

À l'intérieur de ce processus, quatre-vingt-douze concours comportaient un examen écrit, vingt-et-un, un examen pratique et quatre-vingt sept, un examen oral.

Les résultats de ces vérifications ne se présentent pas de façon uniforme selon les unités administratives responsables de la tenue des concours. En effet, le nombre, environ une centaine, et la nature des situations problématiques qui ont été identifiées varient de l'un à l'autre. Toutefois, certains problèmes se répètent dans presque chacune des dix-huit vérifications et ceux-ci ne revêtent pas la même gravité en ce que, si certains remettent en cause l'application du principe du mérite, plusieurs peuvent être considérés comme des technicalités ou des vices de procédure qui ont été sans conséquence. C'est pourquoi d'ailleurs il apparaît à la Commission que, globalement, ces concours ont été administrés conformément à la majorité des dispositions légales et réglementaires pertinentes. Pour les mêmes motifs, le présent rapport se limitera à faire état des situations problématiques les plus significatives en raison de leur fréquence ou de leur nature. Celles-ci sont résumées dans les cinq rubriques ci-dessous et, pour plusieurs, elles portent sur les mêmes sujets que ceux décrits dans le rapport de l'an dernier.

1.2.3 Constatations significatives

a) Teneur des avis de concours

Ce sujet correspond à la section du règlement de l'Office régissant la tenue des concours pour laquelle le plus grand nombre de problèmes a été relevé. Ceux-ci ont principalement pris la forme d'omissions et d'imprécisions dans la formulation des exigences prescrites par le règlement même de l'Office ou par le règlement ou la directive de classification des emplois visés. Dans le premier cas, ces erreurs se sont manifestées notamment dans la mention des titres des classes et des emplois, du lieu et du nombre des emplois à combler, de la période d'inscription et, enfin, de l'exigence de produire les pièces justificatives à l'appui des candidatures. Les conséquences sur l'attraction ont cependant été plus importantes en regard des avis qui ne reproduisaient pas fidèlement les exigences des règlements ou des directives de classification puisque ces derniers édictent les conditions d'admission relatives à la scolarité et à l'expérience. Dans des avis, certaines d'entre elles étaient omises alors que d'autres leur ajoutaient des exigences additionnelles. Le plus souvent toutefois, les problèmes constatés résidaient dans des imprécisions dans la description de la pertinence de la scolarité et de l'expérience requises.

Par ailleurs et à quelques rares exceptions, la vérification a fait ressortir de façon systématique l'absence dans les avis de concours de recrutement des dispositions contenues aux articles 1 et 2 de la «Directive sur certains aspects de l'admission aux classes d'emploi de la fonction publique». En bref, l'article 1 stipule que l'Office peut déclarer apte à titre d'aspirant le candidat qui est à accomplir la dernière année de scolarité requise ou qui est dans l'attente de la preuve d'appartenance à la corporation professionnelle exigée alors que l'article 2 prévoit que l'admission à une classe d'emploi requiert la citoyenneté canadienne ou le statut de résident permanent. Le caractère général de cette constatation s'explique par l'existence de pratiques établies par l'Office selon lesquelles la possibilité d'admettre des aspirants n'est énoncée que pour les concours à une classe ou un grade d'entrée dans la fonction publique et la condition relative à la citoyenneté n'est jamais inscrite. Comme en témoignent ses rapports annuels depuis quelques années, la Commission a demandé en plusieurs occasions au Conseil du trésor d'adapter les normes relatives à ces deux sujets à tous les types de situation et, dans l'attente qu'elles soient amendées, à l'Office de toujours les publier dans ses avis de concours et ce, particulièrement à l'intention des aspirants étant donné leurs incidences sur l'attraction des candidatures. Le problème continue donc à subsister et n'a pas été réglé par l'entrée en vigueur le 23 avril 1985 de la directive précitée qui a reconduit les dispositions antérieures en ces deux matières. La Commission désire profiter de ce rapport pour recommander au Conseil du trésor de réviser ces dispositions en vue d'apporter enfin une solution à ce problème.

La Commission estime qu'une attention particulière devrait être apportée à la rédaction des avis de concours puisque ceux-ci sont le lien privilégié au moyen duquel les citoyens peuvent accéder à la fonction publique. D'ailleurs, cette opération contribue à permettre l'application de dispositions importantes qui se retrouvent aussi bien dans la loi actuelle (art. 45) que dans la précédente (art. 68), à savoir que les avis doivent être faits de façon à fournir à toute personne admissible une occasion raisonnable de soumettre sa candidature. Les problèmes rapportés ci-dessus n'ont pas permis d'atteindre entièrement cet objectif puisqu'il a pu en résulter des préjudices pour des candidats qui n'ont pas ainsi été invités à participer à un concours auquel ils auraient pu être admis en vertu des règlements ou des directives.

b) Vérification de l'admissibilité

Parmi les 18 649 personnes ayant participé aux 133 concours examinés durant l'année, l'analyse de la vérification de leur admissibilité a porté sur un échantillon de 3 049 d'entre elles, soit 16 %, qui a été choisi au hasard en respectant toutefois la proportion des admises et refusées dans chaque concours. Cette analyse, qui n'a pas remis en cause l'évaluation de la pertinence de l'expérience des candidats sauf pour s'assurer de son uniformité, permet de conclure

que cette étape du processus de sélection s'est déroulée de façon satisfaisante. Ainsi, la Commission a constaté avec satisfaction que les problèmes rapportés à la rubrique précédente relatifs à l'énoncé des conditions d'admission dans les avis n'avaient pas eu de conséquence lors de la vérification de l'admissibilité, malgré le contenu des avis, celle-ci a été effectuée sur la base des exigences prescrites par les règlements ou les directives. Globalement, ces derniers ont alors aussi reçu une juste application bien que certaines exceptions aient été relevées en raison surtout d'erreurs dans la prise en considération de la scolarité, dans l'identification de la résidence principale du candidat et dans l'utilisation des clauses compensatoires. Il en est résulté que des personnes ont été refusées à un concours alors qu'elles y étaient admissibles et qu'un plus grand nombre, dont certaines ont par la suite été déclarées aptes, ont été admises bien que le dossier soumis à l'appui de leur candidature ne le justifiait pas.

Par ailleurs, sur la base des documents consultés, la Commission est d'avis que des améliorations pourraient être apportées à certains aspects de la gestion proprement dite des opérations reliées à la vérification de l'admissibilité. Vu l'importance qu'elle y attache, l'un des problèmes soulevés à ce sujet fait l'objet de la prochaine rubrique. De plus, dans plusieurs concours examinés, les guides de sélection étaient incomplets ou imprécis quant à la définition de la pertinence de la scolarité et de l'expérience requises et les dossiers ne contenaient pas de façon claire et explicite les motifs des décisions prises à l'égard de chaque candidat. Enfin, la possibilité que l'Office fournit aux candidats de produire les documents exigés à l'avis de concours jusqu'à la date de l'administration du dernier moyen de sélection n'a pas toujours été appliquée de façon rigoureuse; la vérification a, en effet, identifié quelques candidats qui n'ont pas été admis à cette condition, qui ont subi ce dernier examen sans avoir déposé le document requis et qui, pour certains, ont même été déclarés aptes.

c) Communication aux candidats des résultats de la vérification de leur admissibilité.

Conformément aux articles 27 et 28 du règlement de l'Office en vigueur jusqu'au 2 décembre 1985, tous les candidats qui n'ont pas été admis aux concours en ont été informés par écrit des motifs. Toutefois, il est à nouveau ressorti cette année de l'étude de ces lettres un problème largement répandu sur la précision des motifs qui leur ont été fournis. Ce problème trouve son origine dans l'utilisation à cette fin d'un système de lettres-types codifiées. Or, ce système ne comporte pas de modèles adaptés à toutes les éventualités de situations pour lesquelles, compte tenu notamment de sa scolarité et de son expérience, un candidat peut être refusé à un concours. C'est pourquoi, outre des erreurs dans le choix des lettres, les informations transmises traduisaient souvent de façon inexacte et imprécise les motifs réels du refus. Il en résulte de l'incompréhension chez les candidats comme en témoignent les demandes d'explications et les requêtes adressées respectivement aux responsables de concours et à la Commission de même qu'une possibilité de les induire en erreur en regard de leur participation ultérieure à d'autres concours. La Commission estime que l'objectif inscrit dans la loi visant à fournir au public le service de qualité auquel il a droit exigerait de corriger cette situation.

d) Comités de sélection

Dans son rapport annuel 1984-1985, la Commission écrivait que la composition des comités de sélection contribuait largement à assurer la qualité et la crédibilité du processus de sélection. Elle émettait l'opinion que, à cette fin et en plus des exigences de l'Office à ce sujet, tous les membres d'un même comité ne devraient pas occuper des emplois les plaçant en situation hiérarchique les uns par rapport aux autres et que chaque comité devrait comporter la présence d'un membre de l'extérieur. La Commission a constaté avec satisfaction que les comités formés dans le cadre de la presque totalité des concours vérifiés durant l'année présentaient ces deux caractéristiques. Par ailleurs, en vue d'en éviter la répétition, elle croit opportun de souligner avoir relevé en quelques occasions que les comités avaient entrepris la réalisation de leur mandat avant l'approbation officielle de leur composition. De même, les guides d'entrevues qu'ils se sont donnés aux fins de l'examen oral n'ont pas toujours été aussi élaborés qu'il aurait été préférable quant aux éléments de réponse attendus et à leur pondération en regard de chaque question.

e) Liste de déclaration d'aptitudes

La liste de déclaration d'aptitudes constitue l'aboutissement d'un concours en ce qu'elle désigne les personnes qui pourront être nommées ou promues aux emplois qui en faisaient l'objet. Si l'on fait abstraction qu'elle est susceptible de transporter des erreurs commises dans le processus de sélection ayant notamment entraîné, comme nous avons pu le constater, l'admission de candidats non admissibles et le succès à un examen à la suite d'une erreur dans la correction, la confection de la liste ne présente pas de difficultés particulières. Les données qui y apparaissent doivent cependant être concordantes avec celles contenues à l'avis de concours et avec les résultats obtenus par les candidats. À cet égard, un certain nombre d'inexactitudes ont été relevées quant à l'identification des titres d'emploi et des lieux géographiques ainsi que dans la constitution des niveaux.

Bien que surtout ressorti dans le cadre d'une seule vérification, un problème plus important a été constaté relativement à l'utilisation de ces listes. La réglementation actuelle et précédente de l'Office édicte à ce sujet qu'une liste de déclaration d'aptitudes n'est valide que pour des emplois comparables ou identiques et situés dans le même lieu géograpique et la même entité administrative à ceux annoncés dans l'avis de concours. Dans la situation visée, ces dispositions ont reçu techniquement leur application mais cette dernière ne revêtait qu'une valeur symbolique. En effet, après avoir été nommées ou promues dans un emploi de la classe et de la zone géographique du concours auquel elles avaient participé, il s'est avéré que, le lendemain ou dans les jours suivants, des personnes avaient été titularisées de façon plus permanente dans un emploi différent à la suite d'un reclassement ou, selon le cas, dans un même emploi mais dans une autre zone géographique au moyen d'une affectation. La Commission a déploré l'existence d'un tel procédé qui, à son avis, fait obstacle au principe de l'égalité d'accès aux emplois de la fonction publique.

Enfin, la Commission désire signaler que les problèmes relatifs à la présentation des candidats dont faisaient état ses derniers rapports annuels se sont estompés depuis l'entrée en vigueur le 1er février 1985 des articles 50 et 53 de la loi actuelle. La vérification a démontré que les listes regroupaient les candidats par niveau par ordre alphabétique et que, à de rares exceptions mais selon des modalités qui diffèrent, tous les candidats à l'intérieur d'un niveau étaient simultanément présentés au moment de procéder au choix du titulaire des emplois en concours.

2. Vérification des requêtes

2.1 Description

Le programme de vérification des requêtes a principalement pour but de vérifier le caractère impartial et équitable des décisions prises, en vertu de la loi, qui affectent les fonctionnaires. L'intervention de la Commission dans ce domaine donne suite aux requêtes qui lui sont adressées pour lui signaler des situations jugées partiales, injustes ou inéquitables.

La formulation des dispositions prévues à l'article 115,1° établit clairement que la vérification du caractère impartial et équitable des décisions vise celles prises à l'égard des fonctionnaires. Pour la Commission, le terme fonctionnaires comprend aussi les occasionnels dans la fonction publique. En effet, le premier alinéa de l'article 2 de la directive du Conseil du trésor concernant les occasionnels[1] prévoit que les dispositions de l'article 115 de la loi s'appliquent à ce personnel. Quant aux requêtes formulées par des citoyens, il faut souligner que celles-ci visaient essentiellement des décisions prises à leur égard dans le cadre de leur participation à des concours de recrutement. Par le biais de son mandat relatif au système de recrutement et de promotion, la Commission s'estime habilitée à intervenir sur le caractère équitable et impartial que doivent revêtir les décisions prises à l'égard de ces personnes dans le cadre de leur participation à un processus de sélection.

Dans son rapport annuel de l'an dernier, la Commission avait souligné que l'exécution de son mandat relatif à la vérification du caractère équitable et impartial des décisions qui affectent les fonctionnaires avait exigé qu'elle s'applique à circonscrire le sens et la portée des termes équité et impartialité qui ne se prêtent pas aussi facilement que les normes législatives ou réglementaires à une compréhension objective et uniforme. La Commission avait alors décidé de s'éloigner d'une définition a priori et théorique de ces concepts pour rechercher plutôt dans la doctrine, dans la jurisprudence des tribunaux, dans l application qui en a été faite dans d'autres lois et enfin dans son propre vécu, un certain nombre de critères qui pourraient caractériser une décision équitable et impartiale.

À la lumière des examens, des réflexions et des décisions nécessités par la solution des requêtes, ces critères à l'état de grands principes se sont nuancés, précisés et enrichis. L'expertise et la compétence acquises dans ce domaine constituent des éléments déterminants de la façon dont la Commission envisage la solution des problèmes d'équité et d'impartialité. Aux fins de faire connaître sa compréhension de ces deux notions, la Commission croit opportun de présenter la conception qu'elle s'en est donnée.

L'impartialité

L'impartialité signifie: qui est sans parti pris. Dans un contexte de prise de décisions, l'impartialité implique la neutralité et l'objectivité vis-à-vis les parties intéressées. Elle vise essentiellement la situation, le comportement ou les préjugés éventuels de celui qui prend la décision.

Les décisions doivent non seulement être effectivement prises avec impartialité mais elles doivent aussi présenter toutes les caractéristiques ou garanties nécessaires à l'atteinte de cet objectif et en donner ainsi l'apparence. C'est donc dire que, sans préjuger de l'intention des personnes mises en cause, on peut faire preuve de partialité sans être de mauvaise foi et qu'une appréhension raisonnable suffit à en faire la démonstration.

1 C.T. 157308 du 2 juillet 1985.

L'équité

L'équité s'articule autour de la notion de ce qu'est la justice naturelle qui consiste à régler sa conduite sur le sentiment naturel du juste et de l'injuste.

Règle générale, les éléments de forme qui doivent être respectés pour que soient satisfaites les exigences du caractère équitable d'une prise de décision sont:

— le droit d'être avisé;

— le droit d'être suffisamment bien informé;

— le droit de se faire entendre pour faire valoir son point de vue.

Les éléments de fond qui assurent une prise de décision équitable sont les suivants:

— le respect des règles de droit applicables en matière de légalité:

a) avoir compétence (respect de la loi, des règlements);

b) respecter une procédure (respect de la loi, des règlements);

c) sur le fond, qu'il n'y ait pas de mauvaise foi, abus ou détournement de pouvoir;

— l'absence d'erreur de faits, c'est-à-dire toute mauvaise appréciation des événements auxquels s'appliquent des règles de droit;

— le respect de l'esprit de la loi, des règlements, des politiques, des directives, des pratiques administratives mises en vigueur et la conformité des normes administratives s'y rapportant;

— la qualité du comportement du décideur. A-t-il agi de façon déraisonnable, injuste, abusive ou discriminatoire? A-t-il manqué à son devoir ou fait preuve d'inconduite ou de négligence? La décision était-elle motivée et les motifs étaient-ils pertinents?

2.2 Bilan

Un total de cent dix requêtes, formulées par cent soixante quinze personnes, fut adressé à la Commission en cours d'année. Ce nombre représente une augmentation de 75 % par rapport à l'année dernière.

L'enquête relative à quatre-vingt-quinze de ces requêtes fut menée à terme au cours de l'année. Si on y ajoute les six requêtes dont l'étude n'avait pu être complétée au 31 mars l'an dernier, un total de cent une requêtes fut donc traité en cours d'année. Au moment de la rédaction de ce rapport, l'enquête se poursuivait toujours dans le cas des quinze autres requêtes.

Le délai moyen de traitement de ces requêtes s'établit à cinquante-huit jours. La majorité des requêtes, soit 62 %, fut traitée à l'intérieur d'un délai de deux mois. Toutefois, le délai de traitement fut très variable compte tenu notamment de la complexité des requêtes. Ainsi, même si certaines requêtes ont pu être traitées la journée même, il nous faut mentionner que, pour l'une d'entre elles, l'étude s'est échelonnée sur une période de neuf mois. Les délais de traitement pour l'ensemble des requêtes traitées se résument comme suit:

— moins d'un mois,	39 %
— 1 à 2 mois,	23 %
— 2 à 3 mois,	18 %
— 3 à 4 mois,	6 %
— 4 mois et plus.	14 %

Le personnel déjà à l'emploi dans la fonction publique constitue la clientèle la plus importante, 86 % des requérants étant des fonctionnaires de toutes les catégories d'emploi y inclus 11 % d'employés à titre occasionnel. La majorité des requêtes, soit 94 %, fut formulée dans le cadre d'une démarche à caractère individuel alors que les autres l'ont été par des groupes comprenant jusqu'à vingt personnes.

Les motifs à l'origine des requêtes adressées à la Commission peuvent se résumer comme suit:

— participation à des concours,	47
— comportement jugé inéquitable,	11
— utilisation des listes de déclaration d'aptitudes,	11
— classement,	11
— niveau de l'emploi,	5
— participation à une offre de mutation/affectation,	5
— promotion sans concours,	5
— choix du mode de dotation,	4
— retrait des responsabilités,	4
— présentation des candidats,	4
— traitement,	4
— abolition d'emploi,	2
— mise en disponibilité,	2
— fin d'emploi à titre temporaire.	1

Comme l'indique l'énumération précédente, la participation à des concours vient en tête de liste en ce qui a trait aux motifs invoqués par les requérants. Il va sans dire que la majorité de ces concours sont des concours de recrutement compte tenu du droit d'appel dont disposent les fonctionnaires à la suite de leur participation à des concours de promotion. La décision mise en cause par ces requêtes visait une ou plusieurs étapes du processus de sélection, à savoir la vérification de l'admissibilité, la correction de l'examen écrit ou pratique, l'examen oral et le rangement par niveau.

Les onze cas reliés à des comportements jugés inacceptables par les requérants avaient comme particularité commune de remettre davantage en cause la façon dont ils avaient été traités plutôt que la décision même prise à leur égard. Les diverses situations mises en cause portaient notamment sur le refus de pouvoir bénéficier d'une activité de formation, sur la décision ayant conduit à une mise en disponibilité ou à une mutation ainsi que sur le climat de travail et sur des attitudes qualifiées de douteuses par les requérants.

Les requêtes concernant l'utilisation des listes de déclaration d'aptitudes ont trouvé leur origine dans la préséance accordée aux listes émises à la suite de la tenue de concours réservés aux finissants et finissantes des maisons d'enseignement et ce, au détriment des candidats dont le nom apparaissait sur une liste émise antérieurement et toujours valide. Les problèmes notés sur ce point ne sont plus susceptibles de se reproduire compte tenu que la nouvelle réglementation de l'Office, entrée en vigueur le 2 décembre 1985, est beaucoup moins contraignante sur cet aspect de primauté des listes quant à leur utilisation.

Quant aux demandes d'intervention en matière de classement, les requérants remettaient en cause l'évaluation qui avait été effectuée de leur expérience de travail, soit à leur entrée en fonction ou à la suite d'une demande de reclassement.

Trente des cent une requêtes traitées en cours d'année ont été considérées comme fondées, totalement ou partiellement. Dans le cas des 28 requêtes où il n'était pas trop tard pour apporter un correctif, les autorités visées l'ont fait dans vingt-trois d'entre elles. La majorité des requêtes considérées comme étant fondées portait sur la participation des concours, l'utilisation de listes de déclaration d'aptitudes et sur la promotion sans concours.

Dans le traitement des requêtes qui lui ont été soumises, la Commission s'est toujours préoccupée du respect des droits des individus tout en ne perdant pas de vue le caractère réaliste de la solution pouvant être apportée en regard du problème soumis. Par ailleurs, dans le but de mieux faire connaître son rôle, la Commission a, au cours de l'année, préparé un document d'information qui présente son mandat, ses pouvoirs d'enquête ainsi que ses méthodes d'intervention dans le domaine du traitement des requêtes. Ce document est complété par un résumé des requêtes les plus significatives qui illustrent les différentes démarches effectuées par la Commission aux fins d'assurer le respect des droits des individus. Compte tenu de cette publication, la Commission n'a pas jugé opportun de procéder, comme par les années passées, à la présentation d'un résumé de requêtes. Elle a plutôt préféré faire ressortir de l'étude des requêtes les opinions qu'elle a émises et qui lui apparaissent les plus significatives en raison de leur portée générale.

2.3 Opinions significatives

a) Requête vs appel ou grief

Deux requérants ont demandé l'intervention de la Commission alors que les motifs à la base de leur requête faisaient déjà l'objet, selon le cas, d'un grief en vertu d'une convention collective ou d'un appel en vertu de l'article 33 de la loi.

La Commission a alors souligné que, dans ces cas, elle ne pouvait conduire de façon concurrente une enquête visant les motifs pour lesquels une démarche avait déjà été amorcée dans le cadre d'un autre processus formel. Elle estime cependant avoir la compétence pour mener des enquêtes en ces matières dans la mesure où le requérant le demande et ne poursuit pas d'autres recours.

b) Offre de mutation

Ayant vu leur candidature rejetée dans le cadre d'une offre de mutation à laquelle elles avaient répondu, trois personnes se sont adressées à la Commission en soulignant que leur candidature n'avait pas été traitée de façon équitable. Deux d'entre elles appuyaient leur démarche sur le fait qu'elles n'avaient pas été rencontrées en entrevue.

Sans pour autant assimiler le processus de sélection utilisé dans le cadre d'une offre de mutation à celui d'un concours de recrutement ou de promotion, la Commission est d'avis que les règles de l'équité procédurale exigent que toutes les candidatures reçues qui rencontrent les exigences prescrites soient admises à participer au processus. Elle estime que la sollicitation de candidatures impose le respect d'un même processus permettant une évaluation objective de tous les candidats qui ont répondu à l'offre et sont admissibles.

c) Tenue de concours vs banque de candidats

Cinq personnes se sont adressées à la Commission pour mettre en question la tenue d'un concours ministériel de promotion lancé par un ministère en vue de combler des emplois de niveau technique localisés au sein d'une région administrative. Ces personnes contestaient la tenue d'un tel concours en soulignant que les emplois annoncés devaient plutôt être comblés en ayant recours à une liste de déclaration d'aptitudes toujours valide émise à la suite d'un concours qui visait à constituer une réserve de personnes en vue de combler des emplois identiques et localisés au sein de la même région administrative.

La Commission a souligné aux autorités visées que, pour les candidats déjà déclarés aptes, l'annonce du nouveau concours ne pouvait que remettre en cause l'objectivité du système de recrutement et de promotion tout en semant un doute fort compréhensible quant

à la transparence des opérations afférentes au processus de sélection. Le contexte économique et les coûts engendrés par la tenue d'un nouveau concours alors qu'une liste de déclaration d'aptitudes est toujours valide ont conduit les autorités à acquiescer à la suggestion de la Commission de surseoir à la tenue du nouveau concours annoncé.

Sans pouvoir appuyer son opinion sur un règlement ou une directive, la Commission est d'avis que, pour un emploi identique situé dans la même zone géographique, le recours à une banque de candidats déclarés aptes à la suite de la tenue d'un concours interministériel s'impose avant de tenir un concours ministériel.

d) Conditions d'admission aux concours réservés

Plusieurs requêtes furent adressées à la Commission relativement aux conditions d'admission énoncées dans des avis de concours réservés aux finissants et finissantes des maisons d'enseignement. Les requérants remettaient principalement en cause l'exigence d'être inscrits à un CEGEP ou, selon le cas, à l'université pour les candidats détenant déjà le diplôme minimum requis. Ils insistaient aussi sur le fait que les diplômés non inscrits à une maison d'enseignement ne pouvaient pas être admis à ces concours et ce, d'autant plus que cette exigence pouvait être satisfaite sans égard à la durée et à la pertinence des cours auxquels il y avait inscription.

La décision de permettre l'admissibilité, non seulement des personnes en voie de compléter le diplôme minimum exigé mais aussi de celles qui l'avaient obtenu, avait pour but de mieux rencontrer les objectifs visant à promouvoir l'embauche des jeunes. Toutefois, la Commission a estimé que, en raison de sa modalité d'application, qui exigeait seulement et sans aucune précision que ces diplômés soient inscrits dans une maison d'enseignement au moment des concours, cette condition d'admission particulière ne respectait pas entièrement la politique d'embauche dans la fonction publique (C.T. 155302 du 12 mars 1985).

Selon la Commission, les conditions d'admission dans les avis de concours destinés aux groupes dont l'embauche est privilégiée par la politique susmentionnée doivent être formulées sans élargir ou restreindre la définition donnée à chacun de ces groupes par cette politique.

e) Crédit d'expérience

Des fonctionnaires se sont plaints de l'évaluation qui avait été faite de leur expérience aux fins de la détermination de leur classement à l'occasion de leur promotion d'une classe d'emploi de niveau technique à une classe d'emploi professionnel. Ils remettaient principalement en cause l'analyse qui avait été effectuée aux fins de déterminer si l'expérience acquise dans leur classe d'origine pouvait être reconnue lors de la détermination de leur nouveau classement.

Le problème soulevé provenait fondamentalement de l'article 38 du règlement sur le classement qui stipule: «Pour être reconnue, l'expérience additionnelle doit être pertinente aux attributions prévues au règlement de classification pour la classe d'emploi visée et avoir permis l'acquisition d'habiletés professionnelles de nature à accroître la compétence de la personne visée dans l'exercice de telles attributions».

La Commission constate que les dispositions de cet article peuvent faire l'objet d'interprétations différentes selon la signification qui est donnée à la pertinence. La principale question qu'elles soulèvent à cet égard consiste à déterminer si l'expérience acquise par un candidat dans sa classe d'origine peut lui être reconnue lors de la détermination de son classement dans la classe à laquelle il est promu. Ainsi, dans le cas de l'évaluation de l'expérience additionnelle à une classe d'emploi professionnel, certains prétendent que l'expérience acquise à titre de technicien ne doit jamais être reconnue alors que, pour d'autres, cette expérience peut être systématiquement reconnue dans une certaine proportion. De l'avis de la Commission, l'application de ces dispositions exige de tenir compte des fonctions effectivement exercées par un candidat et d'établir si celles-ci étaient de même niveau que celui de la classe à laquelle il accède. Il apparaît donc possible que, lors de sa promotion à un emploi professionnel, un technicien se voit reconnaître de l'expérience qu'il a acquise à ce titre mais cette reconnaissance doit être limitée aux seules fonctions évaluées à un niveau professionnel qu'il a exercées.

Cette interprétation rejoint celle déjà fournie par le ministère de la Fonction publique dans un document d'information sur le règlement précité. La directive du Conseil du trésor énonçant les nouvelles normes en vigueur à ce sujet depuis le 24 octobre 1985 en conserve la même orientation.